Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2016–2017

33 836 **Personen- en familierecht**

Nr. 18 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2016

Hierbij bied ik u namens het kabinet het rapport «Kind en ouder in de 21e eeuw»[1] aan van de Staatscommissie Herijking Ouderschap (hierna: Staatscommissie) onder voorzitterschap van de heer A. Wolfsen.

1. Aanleiding en opdracht Staatscommissie Herijking Ouderschap

De Staatscommissie werd op 1 mei 2014 ingesteld in reactie op een motie van de Eerste Kamerfractie die hiertoe opriep.[2] De opdracht aan de Staatscommissie was de regering te adviseren over de wenselijkheid van wijziging van bestaande regelgeving die betrekking heeft op het ontstaan van juridisch ouderschap en de invoering van een wettelijke regeling voor meerouderschap en meeroudergezag en draagmoederschap. De Staatscommissie heeft de afgelopen tweeëneenhalf jaar uitvoering gegeven aan deze opdracht.

Relaties die personen aangaan en kinderen die hieruit worden geboren; het zijn ingrijpende, persoonlijke en emotionele gebeurtenissen. In dit privédomein heeft het familierecht een regulerende functie: het regelt onder meer de verhoudingen tussen ouder en kind. Het familierecht raakt daarmee iedereen.
Zowel de opvattingen over relaties en ouderschap als de daadwerkelijke vormgeving daarvan zijn de afgelopen decennia veranderd. Het familierecht dientengevolge ook. Denk daarbij aan het doorlopen van gezamenlijk ouderlijk gezag na scheiding, de mogelijkheid tot het aangaan van geregistreerd partnerschap en de introductie van lesbisch ouderschap dat automatisch ontstaat.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] Kamerstuk 33 032 en 33 514 (R1998), G.

kst-33836-18
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Maatschappelijke en technologische veranderingen lagen ten grondslag aan de opdracht aan de Staatscommissie.[3] Het merendeel van de kinderen groeit nog steeds op bij een met elkaar gehuwde[4] vader en moeder, maar dit aantal is dalende. Steeds meer kinderen groeien op bij een samenwonende vader en moeder, bij een alleenstaande ouder, bij twee moeders of twee vaders of in meeroudergezinnen (ook wel «regenbooggezinnen» genoemd). Deze ontwikkelingen leiden ook tot nieuwe vragen omtrent de rol van ouders, de band tussen ouder en kind en de wijze waarop individuen zich ontplooien. De Staatscommissie werd in dit verband gevraagd een aantal terugkerende vraagstukken te bezien.
In het huidige Nederlandse afstammingsrecht ontstaat juridisch ouderschap door geboorte uit een vrouw, door het zijn van echtgenoot/echtgenote of geregistreerde partner van die vrouw, door de rechtshandeling van erkenning door een man of vrouw of door gerechtelijke vaststelling van het ouderschap door de rechter. Deze ontstaanswijzen van juridisch ouderschap zijn te kwalificeren als een mengvorm van biologisch ouderschap, vermoedelijk biologisch ouderschap en sociaal ouderschap. In de eerste plaats werd de Staatscommissie verzocht te reflecteren op de uitgangspunten betreffende het ontstaan van juridisch ouderschap. In de tweede plaats werd de Staatscommissie gevraagd in het bijzonder in te gaan op vragen die betrekking hebben op het creëren van wettelijke mogelijkheden tot meerouderschap, meeroudergezag en draagmoederschap. In het verlengde daarvan is aan de Staatscommissie gevraagd hoe een eventuele wettelijke regeling op deze onderwerpen zou moeten worden ingericht.[5]

2. Algemene eerste reactie

Ik spreek mijn waardering uit voor het werk van de Staatscommissie. De vraagstukken die de Staatscommissie de afgelopen jaren heeft bestudeerd en waarover zij een groot aantal partijen heeft gesproken roepen uiteenlopende en veelal persoonlijke reacties op. Dat de Staatscommissie heeft kunnen komen tot dit rapport met heldere aanbevelingen acht ik mede daarom een bijzondere prestatie.
Ik ben er van overtuigd dat dit rapport een waardevolle, richtinggevende bijdrage zal leveren aan een verdere (discussie over de) modernisering van het familierecht. Daarom hecht ik eraan om nu reeds een eerste inhoudelijke reactie te geven op de hoofdlijnen van het rapport.

Het rapport doet voorstellen die leiden tot meer flexibiliteit in vormen van juridisch ouderschap. Ik onderschrijf de noodzaak tot deze verdere flexibilisering. Dit sluit aan bij de eerdergenoemde ontwikkelingen, waarin steeds minder kinderen opgroeien in een «traditioneel gezin».
Eveneens onderschrijf ik volledig dat de Staatscommissie in haar aanbevelingen de belangen en de rechten van het kind centraal heeft gesteld. Het is evident dat deze altijd een eerste overweging zijn: zij markeren de buitengrens van deze flexibiliteit.
De aanbevelingen zorgen voorts voor eerdere en snellere duidelijkheid voor de verzorgers van het kind, de buitenwereld en het kind zélf. Duidelijkheid over wie de juridisch ouders zijn en wie met het gezag belast is. Ik ben van oordeel dat dit de rechtszekerheid vergroot; dat komt een ieder ten goede.

---

[3] Kamerstuk 33 836, nr. 2
[4] dan wel met elkaar aangegaan geregistreerd partnerschap
[5] Aanvullend is de Staatscommissie verzocht te onderzoeken in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om in de wetgeving over het ouderschap af te zien van vermelding van het geslacht. Uw Kamer zal hierover nader geïnformeerd worden in een brief over sekseregistratie.

3. Reactie op visie Staatscommissie

- De Staatscommissie heeft in haar onderzoek het kind centraal gesteld en zich steeds de vraag gesteld welke belangen en rechten het kind in een specifieke situatie heeft. Daarbij heeft het kind in elk geval recht op «goed ouderschap», dat de Staatscommissie heeft gespecificeerd in zeven kernen. De regeling voor ouderschap en gezag zal moeten verzekeren dat deze kernen voldoende tot hun recht komen. Ook moet een regeling voldoende bescherming bieden aan anderen, zoals bijvoorbeeld een draagmoeder.
- Zolang een regeling voldoende bescherming biedt, moet deze zoveel mogelijk keuzevrijheid bieden. Daardoor ontstaat ruimte voor bestaande en toekomstige diversiteit, aldus de Staatscommissie.
- De genetische band kan de basis vormen om een persoon verantwoordelijk te houden voor het bestaan van een kind en daarmee voor de (bekostiging van de) verzorging en opvoeding van het kind. Maar daarnaast dient de intentie om een kind geboren te laten worden naar het oordeel van de Staatscommissie ook en gelijkwaardig als basis voor die verantwoordelijkheid.
- De Staatscommissie adviseert het recht op afstammingsinformatie breed op te vatten, namelijk als een recht van kinderen op informatie over de ontstaansgeschiedenis. Het recht op informatie over de ontstaansgeschiedenis is zo fundamenteel, dat een wettelijke verankering noodzakelijk is.
- Hoe om te gaan met nieuwe ontwikkelingen, mag alles wat kan? In een pluriforme samenleving moeten, aldus de commissie, nieuwe ontwikkelingen en technologieën primair worden getoetst aan het belang van het kind.
- In het verleden is de erkenningskans in het buitenland één van de argumenten geweest om wijzigingen op bijvoorbeeld het terrein van gezag in de Nederlandse wet (nog) niet te willen doorvoeren. Nederland kan met de introductie van nieuwe rechtsfiguren ook een aanjager zijn van veranderingen in het buitenland, aldus de Staatscommissie.
- De Staatscommissie is van oordeel dat het belang van het kind niet kan worden ingevuld zonder hierin het kind te kennen, op een wijze die recht doet aan de zich ontwikkelende vermogens van een kind.

Terecht stelt de Staatscommissie in deze visie de situatie waarin een kind *de facto* opgroeit en de intentie van ouders om opvoedingsverantwoordelijkheid te nemen centraal. Ook hecht de commissie sterk aan het recht op afstammingsinformatie. Daarnaast ziet zij ruimte voor een versterking van de positie en daarmee de stem van het kind. Ik ben met de commissie van oordeel dat deze drie pijlers samen zorgen voor een optimale basis om het belang en de rechten van het kind te waarborgen.

4. Reactie op hoofdlijnen aanbevelingen

Op basis van deze visie komt de Staatscommissie tot 68 aanbevelingen. Ik zal hierop aan de hand van een aantal overkoepelende thema's reageren.

<u>Meerouderschap en meeroudergezag</u>

De Staatscommissie meent dat de personen die juridisch ouder van een kind worden, zoveel mogelijk de personen behoren te zijn die het kind ook daadwerkelijk verzorgen en opvoeden. In de huidige maatschappij komt het voor dat een kind wordt verzorgd en opgevoed door meer dan twee personen die samen als ouders met het kind een gezin vormen. Het mogelijk maken dat deze personen een juridische ouderschapsband met het kind kunnen vestigen, maakt zekerder dat het kind en de ouders ook

tijdens het opgroeien van het kind met elkaar verbonden blijven. Waar meerdere personen samen met het kind een gezin vormen, zal het doorgaans ook wenselijk zijn dat deze personen samen het gezag over het kind uitoefenen. Dit biedt erkenning voor de gelijkwaardige positie die zij ten opzichte van het kind en ten opzichte van elkaar hebben.
Daarom adviseert de Staatscommissie juridisch meerouderschap en meeroudergezag mogelijk te maken. De Staatscommissie adviseert hieraan, vanuit het belang van het kind, onder meer de volgende voorwaarden te verbinden:

- Aspirant-meerouders moeten het meerouderschap zorgvuldig voorbereiden, en de afspraken hierover vastleggen in een meerouderschapsovereenkomst waaruit het voornemen blijkt om samen en op gelijkwaardige wijze ouder van het kind te zijn;
- Meerouderschap kan gelden voor maximaal vier ouders en twee huishoudens. Alle ouders moeten een voor het kind aanwijsbare band hebben. De meerouderschapsregeling is daarom alleen toegankelijk voor de geboortemoeder, de personen met wie het kind een genetische band heeft en hun partner. De afspraken tussen de aspirant-meerouders worden vóór de zwangerschap ter goedkeuring aan de rechter voorgelegd;
- In de procedure wordt een bijzondere curator benoemd die bij de rechter het perspectief van het toekomstige kind moet verwoorden.

Voorts adviseert de Staatscommissie eenvoudige adoptie (ook wel «zwakke adoptie» genoemd) mogelijk te maken als manier om na de geboorte alsnog meerouderschap te laten ontstaan.

Met de Staatscommissie ben ik van oordeel dat meerouderschap en meeroudergezag mogelijk gemaakt dient te worden. Het familierecht dient zich aan te passen aan de maatschappelijke ontwikkeling waarbij in toenemende mate kinderen door meer dan twee ouders worden opgevoed en verzorgd. De voorwaarden die de Staatscommissie stelt aan meerouderschap en meeroudergezag komen mij *a prima vista* redelijk voor, hoewel deze uiteraard nog nadere uitwerking behoeven.

Draagmoederschap

De Staatscommissie maakt zich zorgen over sommige praktijken rond draagmoederschap. In verschillende landen is de positie van de draagmoeder onvoldoende beschermd en ligt zelfs kinderhandel op de loer.
De Staatscommissie meent dat het wenselijk is om met een regeling te waarborgen dat het traject van draagmoederschap zorgvuldig verloopt, met respect voor de menselijke waardigheid.
De aanbeveling is om onder strikte voorwaarden een wettelijke regeling voor draagmoederschap in te richten, waarmee wensouders vanaf het tijdstip van geboorte juridisch ouder van het kind worden. Deze voorwaarden zijn onder meer:

- Vrije instemming van de draagmoeder;
- De mogelijkheid voor het kind om de ontstaansgeschiedenis te achterhalen;
- In beginsel genetisch verwantschap van ten minste één wensouder aan het kind. Van dit vereiste kan in uitzonderlijke omstandigheden worden afgeweken;
- Verplichte voorlichting voor wensouders en draagmoeder;
- De afspraken tussen de draagmoeder en de wensouders moeten vóór de conceptie ter goedkeuring aan de rechter worden voorgelegd. Daarbij zijn tevens afspraken mogelijk over financiële vergoedingen aan de draagmoeder, gebonden aan een wettelijk maximum.

Internationaal draagmoederschap dat onder dezelfde voorwaarden tot stand is gekomen komt in aanmerking voor erkenning in Nederland.

Verder adviseert de Staatscommissie om kinderkoop afzonderlijk strafbaar te stellen.

Mede in het verlengde van de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 16 december 2011 acht ik het van belang dat bestaande knelpunten kunnen worden opgelost en rechtszekerheid kan worden geboden aan alle betrokkenen, in het bijzonder het kind.[6] Ik sta dan ook positief tegenover het instellen van een regeling voor draagmoederschap. De Staatscommissie biedt nuttige handvatten om een dergelijke regeling vorm te geven.

Andere aanbevelingen

Naast voornoemde aanbevelingen komt de Staatscommissie tot een groot aantal andere aanbevelingen die omvangrijkere groepen personen zullen raken. Ik licht er enkele uit:

- De Staatscommissie is van oordeel dat kinderen vanaf acht jaar in de gelegenheid moeten worden gesteld om te worden gehoord in procedures rond afstamming en gezag. De Staatscommissie adviseert voorts om het hoorrecht van kinderen te betrekken in een bredere bezinning op de positie van minderjarigen in het Nederlandse procesrecht.
- Leg een register ontstaansgeschiedenis (ROG) aan waarin informatie over de ontstaansgeschiedenis al dan niet verplicht kan worden opgeslagen. Dit betreft onder meer informatie over de draagmoeder en het draagmoedertraject, de genetische band bij meerouderschap en de thans reeds geregistreerde donorgegevens. Het ROG, en niet de gegevens op de geboorteakte, vormt de waarborg voor de beschikbaarheid van deze gegevens voor kinderen.
- De overheid dient te bevorderen dat aspirant-ouders vroegtijdig voorlichting ontvangen over de regels omtrent het ontstaan van juridisch ouderschap en gezag.
- Maak mogelijk dat de wens tot uitoefening van gezamenlijk gezag door juridische ouders die niet met elkaar zijn gehuwd of een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan, vóór de geboorte van het kind kenbaar kan worden gemaakt, waarna het gezamenlijk ouderlijk gezag automatisch ontstaat op het tijdstip van de geboorte van het kind.
- Bij voorkeur wordt in de basisregistratie personen (BRP) aangetekend wie het gezag over een kind uitoefent. Als mocht blijken dat de noodzakelijke aanpassing van de BRP op te veel technische problemen stuit, dient een betere aansluiting tussen de in het gezagsregister geregistreerde gegevens en de registratie daarvan in de BRP te worden bewerkstelligd.

Deze aanbevelingen bieden een nuttige basis voor discussie over respectievelijk de borging van de stem van het kind in zaken die het kind betreffen, de beschikbaarheid van afstammings- en gezagsinformatie en de positie van de ongehuwde[7] partner van de (geboorte)moeder.

5. Vervolgproces

Ik zal het rapport van de Staatscommissie de komende periode zorgvuldig bestuderen, mede met mijn relevante collega bewindspersonen nader uitwerken en toetsen op het maatschappelijk draagvlak. Ik zet daartoe de volgende acties in gang:

- De Staatscommissie heeft ter voorbereiding van dit rapport met vele partijen gesproken. Ik acht het van belang om de opvattingen van

[6] Kamerstuk 33 000 VI, nr. 69
[7] dan wel met elkaar aangegaan geregistreerd partnerschap

betrokken organisaties en personen over het eindrapport te vernemen en het draagvlak voor de aanbevelingen onder deze partijen te toetsen. Daartoe ben ik voornemens in februari 2017 een congres te organiseren. De leden van de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie zullen ook een uitnodiging voor dit congres ontvangen. Tevens zal ik uw Kamer een verslag van dit congres doen toekomen.
- Voorts hecht ik belang aan de mening van kinderen zelf over dit rapport. Daartoe ben ik voornemens uiterlijk februari 2017 een bijeenkomst met en voor kinderen te organiseren.
- Ook dient een substantieel aantal aanbevelingen nader te worden bestudeerd en getoetst op onder meer financiële en uitvoeringsconsequenties. Ook hiertoe zal ik de komende maanden het nodige in gang zetten. De uitkomsten hiervan zullen meegenomen worden in de afwegingen rondom het vervolg.

Hiermee verwacht ik substantiële stappen te zetten om dit belangrijke rapport verder te brengen en het familierecht te moderniseren. Het familierecht wordt daarmee aangepast aan de diversiteit aan leefvormen waarin een groeiende groep kinderen opgroeit, zoals in eerdergenoemde «regenbooggezinnen», bij gehuwde vrouwenparen, bij samenwonende ouders (hetero of paren van gelijk geslacht) en in gezinnen waar het kind uit een draagmoeder wordt geboren.

Graag wissel ik met uw Kamer van gedachten over dit rapport en mijn eerste reactie hierop.
Het rapport is gelijktijdig aangeboden aan de leden van de Eerste Kamer.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur